

INNOWACJE 2016

ICT w służbie społeczeństwu

promuje
łódzkie



INTERNET

społeczeństwo informacyjne

informacja publiczna eUsługi publiczne

KOMUNIKACJA zdrowie **PRAWO**

EDUKACJA media społecznościowe

CYBERBEZPIECZEŃSTWO

eUsługi publiczne **INTERNET**

informacja publiczna

PRAWO

KOMUNIKACJA

zdrowie ochrona danych osobowych

gospodarka przestrzenna

media społecznościowe

EDUKACJA

Urząd Marszałkowski Województwa Łódzkiego

Łódź 2016

INNOWACJE 2016.

ICT w służbie społeczeństwu

Recenzja naukowa: **dr hab. Ewa Kusideł**

Praca zbiorowa

Redakcja **dr Paweł A. Nowak**

Sekretarz redakcji **Maria Kucińska**

Urząd Marszałkowski Województwa Łódzkiego
Departament Cyfryzacji
Wydział Społeczeństwa Informacyjnego

ŁÓDŹ 2016

ISBN 978-83-60901-11-3

SPIS TREŚCI:

1. <i>ALDONA PODGÓRNIAK-KRZYKACZ</i> TECHNOLOGIA OBYWATELSKA – ICT JAKO NARZĘDZIE WŁĄCZANIA MIESZKAŃCÓW W SPRAWY PUBLICZNE	5
2. <i>IZABELA WARWAS</i> POBUDZANIE INNOWACYJNOŚCI PRACOWNIKÓW	17
3. <i>FILIP MOTERSKI</i> WYKORZYSTANIE STORYTELLINGU W PROCESIE PROMOCJI DZIEDZICTWA KULTUROWEGO	29
4. <i>DOROTA SIKORA-FERNANDEZ</i> ZAAWANSOWANE TECHNOLOGIE W ZARZĄDZANIU BEZPIECZEŃSTWEM PUBLICZNYM W MIEŚCIE.....	41
5. <i>EWELINA KIELEK-WIĘCŁAWSKA</i> DZIAŁANIE 4.3 PO IG KREDYT TECHNOLOGICZNY W WOJEWÓDZTWIE ŁÓDZKIM – STUDIUM PRZYPADKU.....	53
6. <i>JAKUB MIELCZAREK</i> ANALIZA INSTRUMENTÓW FINANSUJĄCYCH INWESTYCJE INFRASTRUKTURALNE ICT – STUDIUM PRZYPADKU WOJEWÓDZTWO ŁÓDZKIE	63
7. <i>MARTA BOROWSKA-STEFAŃSKA, DARIUSZ MIKOŁAJCZYK</i> , WYKORZYSTANIE BDOT I OPENSTREETMAP DO ZARZĄDZANIA RYZYKIEM POWODZIOWYM.....	75
8. <i>EWA CISOWSKA-SAKRAJDA, JOANNA WYPORSKA-FRANKIEWICZ</i> ANONIMOWY, ELEKTRONICZNY WNIOSEK O INFORMACJĘ PUBLICZNĄ, A SKARGA DO WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO NA BEZCZYNNOŚĆ ORGANU	89
9. <i>PAWEŁ A. NOWAK</i> BEHAVIORALNE KOINCYDENCJE SPOŁECZEŃSTWA INFORMACYJNEGO	112
10. <i>CEZARY SZYDŁOWSKI</i> ROLA ORAZ ZADANIA AUDYTU WEWNĘTRZNEGO W ZAPEWNIENIU BEZPIECZEŃSTWA INFORMACJI W ORGANIZACJI	124
11. <i>FILIP MOTERSKI</i> PROMOCJA OBIEKTÓW DZIEDZICTWA POPRZEMYSŁOWEGO POPRZECZ ICH WYKORZYSTANIE W ORGANIZACJI I PRZEPROWADZENIU WIDOWISK SPORTOWYCH	142
12. <i>JAKUB RZYMOWSKI</i> PODPIS ELEKTRONICZNY I ZASADA RÓWNOWAŻNOŚCI W USTAWIE O PODPISIE ELEKTRONICZNYM I W EIDAS. PIECZĘĆ ELEKTRONICZNA.	156

Streszczenie:

W dyskursie dotyczącym budowy społeczeństwa informacyjnego (SI) w Polsce zdecydowanie dominuje aspekt funkcjonalny. Oznacza to, że głównym obszarem zainteresowania stają się nakłady przeznaczone na te działania oraz ich mierzalne skutki (procentowy wzrost mierzalnych kompetencji cyfrowych, ilości świadczonych eUsług publicznych, wybudowanej infrastruktury). Niestety, takie podejście nie jest w stanie wyjaśnić dlaczego efekty wydania w latach 2007-2013 kilku miliardów euro na rozwój społeczeństwa informacyjnego w Polsce są wciąż niezadowalające². Problem jest szczególnie istotny dla administracji, która dysponując środkami publicznymi odpowiada za ich oszczędne i efektywne wykorzystanie. Być może wstępem do zrozumienia przyczyn dysfunkcyjności tego zjawiska będzie odejście od standardowego podejścia do społeczeństwa informacyjnego, a zwłaszcza rynku eUsług publicznych „opartego na analizie stosunku wymiany i stosunków równoległych zachodzących pomiędzy uczestnikami rynku, tworzącymi popyt i podaż”³ i próba jego zrozumienia na gruncie ekonomii behawioralnej. Uwzględnienie wielowymiarowości rynku eUsług publicznych oraz motywacji działania (jawnych i ukrytych) jego uczestników da szansę na zwiększenie efektywności inwestycji w tym obszarze, a co za tym idzie budowy eGovernment w Polsce.

Słowa kluczowe:

społeczeństwo informacyjne, eAdministracja, eUsługi publiczne.

¹ **dr Paweł A. Nowak** Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Uniwersytet Łódzki, Katedra Gospodarki Samorządu Terytorialnego; Wydział Społeczeństwa Informacyjnego, Departament Cyfryzacji, Urząd Marszałkowski Województwa Łódzkiego.

² Informacja o wynikach kontroli: Świadczenie usług publicznych w formie elektronicznej na przykładzie wybranych jednostek samorządu terytorialnego, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2016 (źródło: <https://www.nik.gov.pl/plik/id,10420,vp,12749.pdf>, dostęp: 20.09.2016 r.).

³ Kucharska-Stasiak E., *Nieruchomość w gospodarce rynkowej*, Wydawnictwo Państwowego Instytut Wydawniczy, Warszawa 2006, s. 40-41.

1. Definicyjne problemy społeczeństwa informacyjnego

Współcześnie termin społeczeństwo informacyjne funkcjonuje w aparacie pojęciowym wielu dziedzin nauki, np. nauk społecznych, technicznych, czy ekonomicznych. Oznacza to niestety, że każda z nich definiuje społeczeństwo informacyjne nieco inaczej, uwypuklając aspekty charakterystyczne dla dziedziny bazowej. Ten brak jednorodnej definicji jest, jak twierdzi M. Goliński, jedną z największych słabości koncepcji społeczeństwa informacyjnego, ponieważ „w wypadku tak złożonego i abstrakcyjnego pojęcia krótkie i zwięzłe definicje ograniczają się najczęściej do wybranych elementów tej problematyki, podkreślając tylko niektóre jej aspekty”⁴. Chociaż brak uniwersalnych definicji może być cechą charakterystyczną dla współczesnej nauki ponieważ, co do zasady, „nie ma definicji jednomyślnie podzielanych przez wszystkich badaczy”⁵, to w wypadku społeczeństwa informacyjnego może on być przyczyną problemów w próbach jego budowania.

Początki społeczeństwa informacyjnego są w literaturze przedmiotu ściśle korelowane z rozwojem informatyki. Przekłada się to również na rozwój jego definicji. Początkowo społeczeństwo informacyjne było definiowane przez jego techniczne i technologiczne możliwości. Na gruncie polskim jedną z pierwszych tego typu definicji przyjął I Kongres Informatyki Polskiej, który przyjął, że społeczeństwo informacyjne jest to „społeczeństwo charakteryzujące się przygotowaniem i zdolnością do użytkowania systemów informatycznych, skomputeryzowane i wykorzystujące usługi telekomunikacji do przesyłania i zdalnego przetwarzania informacji”⁶. Ponieważ szybko okazało się, że poziom rozwoju społeczeństwa informacyjnego przekłada się bezpośrednio na stan i rozwój gospodarki zaczęły pojawiać się definicje o silnym odchyleniu ekonomicznym. Przykładem może być definicja przedstawiona przez S. Juszczyka, który twierdził, że „jest to społeczeństwo, które charakteryzuje układ stosunków opartych na gospodarce informacyjnej (information economy) – gdy ponad 50% dochodu narodowego brutto powstaje w obrębie szeroko rozumianego sektora informacyjnego”⁷. Niebawem jednak okazało się, że tego typu definicje nie obejmują wszystkich aspektów społeczeństwa informacyjnego, szczególnie w obszarze zmian społecznych jakie powoduje. Zaczęły więc pojawiać się, a wkrótce wręcz dominować, wieloaspektowe definicje takie jak to opracowana przez K. Krzysztofka oraz

⁴ Goliński M., *Społeczeństwo informacyjne – geneza koncepcji i problematyka pomiaru*, Oficyna Wydawnicza Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2011, s. 30.

⁵ Zimniewicz K.: *Instrumenty zarządzania we współczesnym przedsiębiorstwie*, [w]: *Zeszyty Naukowe nr 36*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2003, s. 8.

⁶ *Raport 1 Kongresu Informatyki Polskiej*, Poznań 1994, za: http://www.kongres.org.pl/on-line/1-szy_Kongres/index.html 050415, (12.07.2013 r.).

⁷ Juszczyk, St.: *Człowiek w świecie elektronicznych mediów – szanse i zagrożenia*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2000, s.12.

M. Szczepańskiego, którzy twierdzą, że społeczeństwo informacyjne to „społeczeństwo, w którym informacja jest intensywnie wykorzystywana w życiu ekonomicznym, społecznym, kulturalnym i politycznym; to społeczeństwo, które posiada bogate środki komunikacji i przetwarzania informacji, będące podstawą tworzenia większości dochodu narodowego oraz zapewniające źródło utrzymania większości ludzi”⁸.

Przyjmując, że definicje społeczeństwa informacyjnego będą stale ewoluować wraz z jego rozwojem, należy zauważyć, że w rozważaniach teoretycznych o społeczeństwie informacyjnym bezwzględnie dominuje ujęcie funkcjonalno-rynkowe. Zakłada ono opis społeczeństwa informacyjnego przez pryzmat jego funkcjonalności, zaś w odniesieniu do eUsług publicznych powoduje tworzenie ich w oparciu koszty wytworzenia (co jest o tyle zrozumiałe, że dotyczy wydawania publicznych pieniędzy) oraz niezbędne dopasowanie do otoczenia prawnego. Uzasadnione wydaje się być twierdzenie, że takie podejście jest jedną z istotnych przyczyn niskiej efektywności nakładów ponoszonych na budowę społeczeństwa informacyjnego w Polsce.

2. eUsługi w zadaniach administracji publicznej

Jednym z podstawowych, wręcz definicyjnych zadań administracji publicznej jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb obywateli⁹, w tym poprzez organizację i świadczenie usług publicznych, czyli „usługi świadczone przez administrację publiczną bezpośrednio ludności w ramach sektora publicznego lub podmioty prywatne zapewniające daną usługę”¹⁰. W literaturze przedmiotu istnieje wiele różnych typologii usług publicznych tworzonych w oparciu o różnorodne kryteria oceny. Jednak z punktu widzenia zakresu rozważań najbardziej użyteczny wydaje się podział zaproponowany przez W. Wańkowicza na usługi: administracyjne, społeczne oraz techniczne¹¹.

W związku z dynamicznym rozwojem technologii informacyjno-komunikacyjnych coraz częściej dopuszczalną, a często wręcz preferowaną formą świadczenia usług publicznych są elektroniczne usługi publiczne (eUsługi). Niestety w przypadku eUsług, jak często w przypadku nowych zjawisk i innowacyjnych rozwiązań, praktyka wyprzedziła teorię. Dlatego trudno znaleźć kompletną, a co najważniejsze legalną definicję eUsług publicznych. Większość prób definiowania eUsług kończy się bowiem obszarowym lub enumeratywnym wymienieniem konkretnych usług

⁸ Krzysztofek K., Szczepański M.: *Zrozumieć rozwój. Od społeczeństw tradycyjnych do informacyjnych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2002, s. 122.

⁹ Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Wydawnictwo Liber Księgarnia, Warszawa 2004 r., s. 79-152.

¹⁰ Kożuch B., Kożuch A. (red.), *Usługi publiczne. Organizacja i zarządzanie*, Wydawnictwo Instytut Spraw Publicznych UJ, Kraków 2011 r., s. 34.

¹¹ Wańkowicz W. *Wskaźniki realizacji usług publicznych*, Wydawnictwo Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, Warszawa 2004 r., s. 61-66.

publicznych, które mogą być świadczone drogą elektroniczną¹², dlatego na potrzeby tego artykułu można przyjąć opisową definicję eUsług publicznych:

Elektroniczna usługa publiczna (eUsługa publiczna) to usługa, która spełnia łącznie następujące warunki:

- jest świadczona przez podmiot publiczny (lub w jego imieniu),
- dotyczy zadań podmiotu publicznego,
- jest świadczona z wykorzystaniem kanałów komunikacji elektronicznej (Internet, telefon, itp.),
- jest świadczona zdalnie, bez konieczności współobecności stron.

Zagadnieniem bezpośrednio związanym z świadczeniem eUsług publicznych jest poziom ich dojrzałości rozumiany jako zakres interakcji pomiędzy usługodawcą, a usługobiorcą zmieniający się wraz z rozwojem eAdministracji, wzrostem wykorzystania technologii informatycznych oraz złożoności zdigitalizowanych procesów wewnętrznych administracji¹³. W ujęciu K. Lane i J. Lee oznacza to poziom udostępniania katalogów (1), transakcje (2), integrację pionową (3) oraz integrację poziomą, międzyprocesową (4)¹⁴. Nieco inaczej, choć w podobnym duchu definiują poziomy dojrzałości eUsług publicznych Europejskie Ramy Interoperacyjności¹⁵. Wyróżniają one poziom informacyjny (1) w którym klienci mogą w serwisach www podmiotów publicznych znaleźć interesujące ich informacje, poziom interakcyjny (2) pozwalający dodatkowo na wszczęcie sprawy przez klienta z wykorzystaniem komunikacji elektronicznej w konkretnym urzędzie, poziom transakcyjny (3) pozwalający na wszczęcie sprawy drogą elektroniczną przy możliwości uzyskania odpowiedzi z tego urzędu również drogą elektroniczną na oraz poziom integracyjny (4), w którym wyspecjalizowane portale internetowe udostępniają na poziomie transakcyjnym usługi świadczone przez różne podmioty publiczne. W dokumentach strategicznych polskiej administracji najczęściej używa się opisu dojrzałości eUsług publicznych zgodnie z pięciostopniową skalą opracowaną przez firmę Capgemini na zlecenie Komisji Europejskiej¹⁶, w której:

- poziom pierwszy usługi informacyjne – oznacza możliwość znalezienia informacji na stronach www podmiotu publicznego,

¹² Flis R. i inni, *E-usługi – definicje i przykłady*, Wydawnictwo Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2009, s. 4-19.

¹³ Layne K., Lee J., *Developing Fully Functional e-Government: A Four Stage Model*, [w:] „*Government Information Quarterly*”, vol. 18(2)/2001.

¹⁴ Ibidem.

¹⁵ <https://ipsec.pl/firmy/2009/europejskie-ramy-interoperacyjnosci-eif-20.html> (20.06.2016 r.).

¹⁶ Np. *Przewodnik po merytorycznych kryteriach wyboru projektów dla działania 2.1 PO PC*, źródło: <https://cppc.gov.pl/wp-content/uploads/zal.-9-Kryteria-merytoryczne-przewodnik.pdf> (20.06.2016 r.) lub Środa z funduszami dla instytucji publicznych na e-administrację i cyfryzację, źródło:

https://www.google.pl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=4&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjny2yJjOA hUjJoKHVEKBkEQFggwMAM&url=http%3A%2F%2Fwww.powiat.klodzko.pl%2Fplik%2Fid%2C11143%2Cv%2Cartykul_7236.pdf&usq=AFQjCNFVYWP1n7bXxhEPkooE3rpxlIMgqg&bvm=bv.128617741,d.bGg

- poziom drugi jednostronna interakcja – oznacza dodatkowa możliwość pobrania i wydrukowania niezbędnych do wszczęcia sprawy wniosków i załączników,
- poziom trzeci dwustronna interakcja – pozwala również na elektroniczne wypełnienie i przesłanie dokumentów niezbędnych do wszczęcia sprawy przez podmiot publiczny,
- poziom czwarty transakcja – obejmuje całość postępowania administracyjnego w wersji elektronicznej od wszczęcia sprawy przez klienta, przez wydanie przez podmiot publiczny wiążącej decyzji administracyjnej do wniesienia stosownych opłat (jeżeli takie występują),
- poziom piąty usługi personalizowane – zapewniają „załatwienie sprawy urzędowej drogą elektroniczną i jednocześnie wprowadza personalizację obsługi, tzn. automatyczne dostarczenie konkretnych usług, spersonalizowanych dla użytkownika i przez niego nie inicjowanych”¹⁷.

Do pełniejszego zobrazowania problematyki eUsług publicznych niezbędne jest ich umiejscowienie w relacjach z głównymi podmiotów życia społecznego i gospodarczego. Jako główne podmioty można uznać obywateli/klientów, biznes (szeroko rozumiane podmioty gospodarcze) oraz administrację, przy czym należy pamiętać, że choć inicjatorem relacji mogą być wszystkie z wymienionych podmiotów, to aktywną kreacją eUsług zajmuje się tylko biznes i administracja. O ile więc w możemy opisać dziewięć podstawowych relacji pomiędzy podmiotami:

- 1) A2A – administracja-administracja,
- 2) A2B – administracja-biznes,
- 3) A2C – administracja-obywatel
- 4) B2B – biznes-biznes,
- 5) B2A – biznes-administracja,
- 6) B2C – biznes-obywatel,
- 7) C2C – obywatel- obywatel,
- 8) C2A – obywatel-administracja,
- 9) C2B – obywatel-biznes,

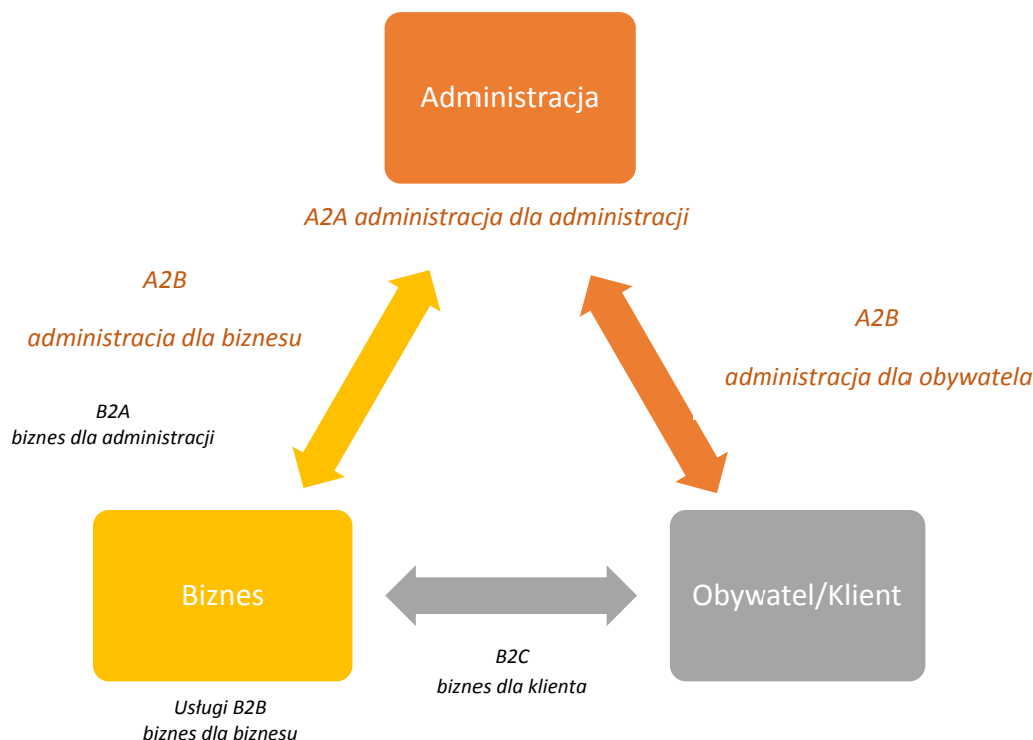
to przekładają się one tylko na dwóch potencjalnych usługodawców, sześć typów eUsług, w tym trzy typy eUsług publicznych.

Można więc przyjąć, że w obszarze eGovernment kluczowe znaczenie mają trzy typy eUsług publicznych:

- 1) A2A – wewnętrzne usługi administracji świadczone pomiędzy podmiotami publicznymi,
- 2) A2C – usługi świadczone przez administrację na rzecz klientów/obywateli,
- 3) A2B – usługi świadczone przez administrację na rzecz przedsiębiorców.

¹⁷ <http://region.wzp.pl/obszary/uslugi-elektroniczne> (20.06.2016 r.).

Rysunek 1. Typy eUsług w zależności od typów usługodawców i usługobiorców

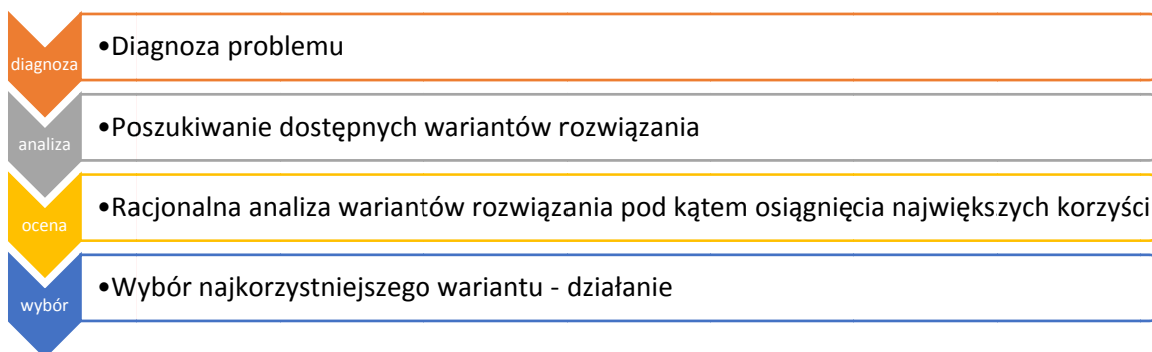


Źródło: opracowanie własne

3. Społeczeństwo informacyjne w ujęciu behawioralnym

W tradycyjnym ujęciu badania zachowań ekonomicznych ludzi, a za takie możemy uznać wszystkie działania związane z budową i „wykorzystywaniem produktów” społeczeństwa informacyjnego, opierają się na trzech podstawowych założeniach: nieograniczonej racjonalności ludzi w podejmowaniu decyzji, nieograniczonej sile woli podejmującego decyzję oraz jego pragmatyczny egoizm¹⁸. Takie podejście zakłada, że decyzyjny skład się z czterech głównych etapów: diagnozy, analizy, oceny i wyboru.

Rysunek 2. Schemat decyzji ekonomicznej w ujęciu neoklasycznym



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Szczepaniec M., *Makroekonomia. Przewodnik*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1996, s. 7.

¹⁸ Thaler R.H., Mullainathan S., *Behavioral economics. The Concise Encyclopedia of Economics 2008*, Library of Economics and Liberty, <http://www.econlib.org/library/Enc/BehavioralEconomics.html>, (02.08.2016).

Współcześnie jednak nie budzi już wątpliwości fakt, że zachowania ludzkie nie są warunkowane wyłącznie racjonalnymi przesłankami, a wpływ na nie mają także emocje, nastrój, czy wręcz instynkt, ponieważ „zarówno ludzie, jak i zwierzęta są ”zaprogramowani” na reagowanie emocjonalne na określone cechy środowiska”¹⁹. Przyjęcie takiego założenia nie oznacza odejścia od badania racjonalnych przesłanek decyzji ekonomicznych, a raczej wymusza szerszą analizę problemu, z uwzględnieniem nieracjonalnych motywów działania. Już w latach 50 XX w. zjawisko to opisał H. A. Simon w swojej koncepcji ograniczonej racjonalności dowodząc, że „wydolność ludzkiego umysłu jest zbyt mała w stosunku do napotykaných problemów, aby mogły być one rozwiązywane w sposób obiektywny i racjonalny. Napotykając różnego rodzaju ograniczenia czasowe i technologiczne, ludzie nie są w stanie uzyskać dostępu do wszystkich informacji istotnych dla danego problemu lub nie są zdolni do ich dokładnego przetworzenia. Oznacza to, że ludzie są co najwyżej racjonalni w sposób ograniczony”²⁰.

Przyjmując behawioralny paradygmat społeczeństwa informacyjnego należy uznać również zmianę modelu procesu decyzyjnego (rysunek 3).

Rysunek 3. Model podejmowania decyzji ekonomicznych w ujęciu behawioralnym



Źródło: opracowanie własne

Przyjmując behawioralne podejście do społeczeństwa informacyjnego trzeba zmierzyć się z problemem pozaracjonalnych uwarunkowań działania uczestników. Ponieważ ich wpływ na poziom rozwoju i efektywność inwestycji w tym obszarze może mieć kluczowe znaczenie należy spróbować odpowiedzieć na następujące pytania:

¹⁹ Tyska T., *Decyzje perspektyw psychologiczna i ekonomiczna*, Wydawnictwo SCHOLAR, Warszawa 2010, s. 127-128.

²⁰ Gorlewski B., *Podejście behawioralne w naukach ekonomicznych. Przykład ekonomiki transportu*, [w:] Bartkowiak R., Ostaszewski J. (red.), *Nauki ekonomiczne w świetle nowych wyzwań gospodarczych*, Wydawnictwo Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa 2010, s. 376.

1. czy pozaracjonalne uwarunkowania działania dotyczą wszystkich uczestników społeczeństwa informacyjnego, czy wyłącznie beneficjentów jego produktów (sfery popytowej)?
2. jakie czynniki/grupy czynników wpływają na pozaracjonalne elementy procesu decyzyjnego?
3. czy można zmierzyć/przewidzieć wpływ tych czynników?
4. czy można je modelować lub kontrolować?

4. Pozaracjonalne elementy wpływające na budowę SI

Przystępując do analizy pozaracjonalnych elementów procesu decyzyjnego mających wpływ na budowę społeczeństwa informacyjnego należy zauważyć, że nie są one wyłączną domeną klientów SI. Również podmioty publiczne – usługodawcy i inwestorzy w procesie budowy społeczeństwa informacyjnego w wielu przypadkach podejmują decyzje w oparciu o przesłanki, których nie da się uznać za racjonalne. Najważniejszą z nich jest coś, co najlepiej obrazuje termin „moda”. Analiza projektów związanych z budową SI, które otrzymały dofinansowanie w ogólnopolskich i regionalnych programach operacyjnych w ramach perspektywy finansowej 2007-2013 dowodzi, że wiele samorządów zrealizowało bardzo podobne projekty, np. typu „Wrota Regionu”. Szczególnie było to widoczne w obszarze projektów „miękkich”, finansowanych ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS). Widoczne do tego stopnia, że wśród pracowników departamentu odpowiedzialnego za realizację komponentu regionalnego Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki krążyło cicho powtarzane powiedzenie „CTRL C+CTRL V i nowy wniosek będziesz miał”. Niestety oznacza to, że znaczna część projektów dotyczących budowy SI nie uwzględniała lokalnych bądź regionalnych uwarunkowań oraz potrzeb. Oczywiście przekłada się to wprost na efektywność inwestycji SI w sektorze publicznym.

Kolejnym pozaracjonalnym elementem wpływającym na decyzje inwestycyjne w obszarze budowy SI przez podmioty publiczne jest brak pełnej wiedzy o warunkach w jakich będzie realizowana inwestycja, a zwłaszcza w jakich będzie funkcjonowała po zakończeniu realizacji. W latach 2007-2013 wiele polskich instytucji publicznych zrealizowało inwestycje w zakresie eUsług publicznych z wykorzystaniem funduszy pomocowych UE. Znaczna część tych inwestycji zakładała wykorzystanie części funkcjonalności Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej (ePUAP). Jednak w tym okresie koncepcja czym ma docelowo być ePUAP, jakie będzie miał końcowe funkcjonalności zmieniała się wielokrotnie²¹. W efekcie realizowane często przez kilak lat musiały „gonić” koncepcję rozwojową ePUAP.

²¹ Platforma ePUAP wciąż ewoluuje. Kolejne rządy (często również odpowiedzialni za rozwój ePAPu ministrowie, a nawet urzędnicy poszczególnych resortów) zmieniają docelowy zakres tego projektu. Powoduje to niestety zakłócenia w realizacji innych projektów powiązanych z ePUAP oraz uniemożliwia pełną koordynację inwestycji w budowę społeczeństwa informacyjnego (przyp. P.A. Nowak).

Wśród istotnych pozaracjonalnych warunków mających wpływ na decyzje podmiotów publicznych w zakresie budowy społeczeństwa informacyjnego nie można pominąć powszechnej tendencji do powierzania kluczowych stanowisk w tym obszarze informatykom. Choć decyzja taka wygląda na racjonalną, to powoduje istotne zagrożenie, że budowa SI będzie prowadzona „metodami inżynierskimi”, co nie zawsze będzie rozwiązaniem efektywnym²².

Jednym z najważniejszych pozaracjonalnych elementów wpływających na decyzje klientów SI są emocje²³. Jak podkreśla M. Wojtas-Klima „w literaturze fachowej odnajdujemy stwierdzenie, że każdy człowiek przy podejmowaniu decyzji kieruje się w 80-90% emocjami i intuicją, a nie racjonalnymi przesłankami”²⁴. Oznacza to, że są one niezwykle silnym czynnikiem wpływającym na wykorzystanie produktów SI. Nie wdając się w szczegółowe analizy psychologiczne można przyjąć, że kluczowe znaczenie dla rozwoju SI, w tym rozwoju eUsług publicznych, mają: lęk przed nieznanym, który przy braku doświadczeń w wykorzystywaniu IT może być dodatkowo wzmacniany przez poczucie braku kompetencji lub negatywną opinię o tych usługach wyrażaną przez osoby/środowiska wiarygodne z punktu widzenia potencjalnego klienta, jego osobiste złe doświadczenia w korzystaniu z eUsług publicznych oraz brak zaufania do technologii informacyjno-komunikacyjnych. Przy czym w tym ostatnim wypadku należy zdecydowanie odróżnić podejście klientów/użytkowników SI do usługodawców publicznych i komercyjnych. Różnicę tę dobitnie obrazuje efektywność wykorzystania sztandarowego projektu polskiej eAdministracji (ePUAP), który w styczniu 2016 r. miał zarejestrowanych 582 211 profili zaufanych oraz 1 306 534 konta użytkowników²⁵ z wykorzystaniem bankowości elektronicznej w Polsce (ponad 29 mln rachunków oszczędnościowo-rozliczeniowych z elektronicznym dostępem na koniec 2015 r.)²⁶ czy liczbą zamkniętych transakcji na platformie zakupowej Allegro (ponad 125 mln

²² Choć wykorzystanie technologii informatycznych (IT) ma w powstawaniu SI istotne znaczenie, to uzasadnione wydaje się być stwierdzenie, że zwiększenie wykorzystania IT jest jednym z kluczowych narzędzi do budowy społeczeństwa informacyjnego, ale nie może być traktowane jako cel główny (przyp. P.A. Nowak).

²³ Jak w większości pojęć z zakresu nauk społecznych nie ma jednej definicji pojęcia „emocje”. Na potrzeby powyższych rozważań można jednak przyjąć za Norbertem Sillamy, że emocje to „globalna reakcja organizmu na niespodziewaną sytuację, na zakłócenie równowagi w stosunkach z otoczeniem” – por. Sillamy N., *Słownik psychologii*, Wydawnictwo Książnica, Warszawa 1994 s. 66-67 (przyp. P.A. Nowak).

²⁴ Wojtas-Klima M., „*Gdy emocje już opadną*” – czyli co wpływa na podejmowanie decyzji, [w:] Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej seria Organizacja i Zarządzanie, nr 71/2014, s. 317.

²⁵ Dane na podstawie: Statystyki ePUAP za 7 lutego 2016 r., źródło:

https://www.google.pl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwiiooC9k4jPAhUF2ywKHcEfDY0QFggcMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.cca.gov.pl%2Fdl.php%3Ffile%3D20160208143230_s_tatystyki_epuap_za_07_lutego_2016r.pdf&usg=AFQjCNHUQ8MvTrizUcSnQXR3Wajms5y3Fw&bvm=bv.132479545_d.bGg (28.08.2016 r.).

²⁶ *Raport PRNews.pl: Rynek kont osobistych - IV kw. 2015*, źródło <http://prnews.pl/raporty/raport-prnewspl-rynek-kont-osobistych-iv-kw-2015-6552303.html> (28.08.2016 r.).

transakcji w drugim półroczu 2014 r. oraz ponad 1,25 mld wizyt miesięcznie)²⁷. Dodatkowo należy przypomnieć, że większość kont użytkowników posiadają podmioty publiczne dla których jest to obowiązek wynikający z przepisów prawa²⁸.

Kolejnym istotnym pozaracjonalnym czynnikiem wpływającym na decyzje potencjalnych klientów SI jest przyzwyczajenie. Nie dotyczy to wyłącznie przyzwyczajenia do „tradycyjnego” sposobu załatwiania danej sprawy administracyjnej, ale także do czynności podejmowanych niejako „przy okazji”. Zjawisko to można dokładnie zaobserwować podczas analizy wdrożeń eUsług publicznych w małych gminach wiejskich. Wbrew obiegu opinii poziom kompetencji informatycznych niezbędnych do korzystania z eUsług nie różni się diametralnie pomiędzy potencjalnymi użytkownikami z gmin wiejskich i miejskich, zwłaszcza wśród ludzi młodych²⁹. Jednak ze względu na różnice w organizacji przestrzeni (odległości pomiędzy urzędem a miejscem zamieszkania, możliwości komunikacyjne, itp.) mieszkańcy gmin wiejskich mają zdecydowanie większą skłonność do załatwiania przy okazji wizyty w urzędzie innych spraw np. odwiedzenia rodziny czy znajomych, zrobienia zakupów, itp.

5. Podsumowanie

W polskiej i anglojęzycznej literaturze przedmiotu nie udało się znaleźć rozważań związanych z behawioralnym podejściem do społeczeństwa informacyjnego. Jednak kluczowa rola w rozwoju społecznym i gospodarczym, jaką w perspektywie finansowej 2014-2020 przypisuje budowie społeczeństwa informacyjnego Unia Europejska oraz Polska skłaniają do podjęcia dyskusji o sposobach zwiększenia efektywności nakładów oraz wykorzystania produktów SI, w tym eUsług publicznych. Skoro dotychczas stosowane w budowie społeczeństwa informacyjnego oparcie wyłącznie o racjonalne czynniki rozwoju nie przynosi zadowalającego rezultatu³⁰ należy rozszerzyć analizę o czynniki pozaracjonalne.

Przedstawione powyżej pozaracjonalne czynniki wpływające na decyzje związane z budową oraz wykorzystaniem produktów społeczeństwa informacyjnego z całą pewnością nie wyczerpują pełnej ich listy – jej sporządzenie wymagałoby przeprowadzenia szczegółowych badań. Jednak

²⁷ Raport *Wirtualmedia.pl*, źródło: <http://www.wirtualnemedial.pl/artykul/wiecej-transakcji-i-nowych-uzytkownikow-allegro> (28.08.2016 r.).

²⁸ Poziom wykorzystania eUsług publicznych w Polsce szczegółowo opisują m.in. A. Aleksiejczuk oraz K. Sachpazidu-Wójcicka w opracowaniu *Determinanty rozwoju e-usług w administracji publicznej w Polsce*, [w:] „*Economics and Management*” nr 1/2015, s. 32-43.

²⁹ Porównaj: *Kompetencje cyfrowe młodzieży w Polsce*, Raport Fundacji ORANGE, źródło: <https://fundacja.orange.pl/badania.html> (20.07.2016 r.).

³⁰ Do braku satysfakcjonujących rezultatów w budowie społeczeństwa informacyjnego w Polsce przyznaje się także, choć nieśmiało, administracja publiczna – patrz np. *Państwo 2.0 Nowy start dla e-administracji, Społeczeństwo informacyjne w liczbach 2014* i inne. (przyp. Paweł A. Nowak).

nawet kilka przedstawionych przykładów pokazuje, że dla sprawnego rozwoju społeczeństwa informacyjnego konieczna jest jeśli nie zmiana, to co najmniej korekta paradygmatu poznawczego społeczeństwa informacyjnego. Ponieważ dotychczasowe podejście, nawet przy założeniu ograniczeniu destrukcyjnego wpływu czynników formalnych takich jak brak stabilności prawa, czy założeń funkcjonalnych tworzonych rozwiązań, wyczerpało swój potencjał.

Poznanie choćby części pozaracjonalnych czynników wpływających na budowę społeczeństwa informacyjnego pozwoli na uwzględnienie ich wpływu na budowę SI oraz ewentualną korektę realizowanych i planowanych działań, a co za tym idzie na zwiększenie ich efektywności. Z punktu widzenia dotychczas realizowanych badań zachowań obu istotnych grup wpływu (administracji oraz potencjalnych użytkowników SI) opracowanie metodyki i zrealizowanie niezbędnych badań społecznych wydaje się być zagadnieniem umiarkowanie skomplikowanym, choć ze względu na wielkość i różnorodność tematyki z całą pewnością kosztownym.

BIBLIOGRAFIA:

1. Aleksiejczuk A., Sachpazidu-Wójcicka K., *Determinanty rozwoju e-usług w administracji publicznej w Polsce*, [w:] „*Economics and Management*” nr 1/2015, Wydawnictwo Politechniki Białostockiej, Białystok 2015.
2. Boni M. (red.), *Państwo 2.0 Nowy start dla e-administracji*, Wydawnictwo Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji, Warszawa 2012.
3. Flis R. i inni, *E-usługi – definicje i przykłady*, Wydawnictwo Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2009.
4. Goliński M., *Spółeczeństwo informacyjne – geneza koncepcji i problematyka pomiaru*, Oficyna Wydawnicza Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2011.
5. Gorlewski B., *Podejście behawioralne w naukach ekonomicznych. Przykład ekonomiki transportu*, [w:] Bartkowiak R., Ostaszewski J. (red.), *Nauki ekonomiczne w świetle nowych wyzwań gospodarczych*, Wydawnictwo Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa 2010.
6. Imniewicz K.: *Instrumenty zarządzania we współczesnym przedsiębiorstwie*, [w:] „*Zeszyty Naukowe*”, nr 36, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2003.
7. Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Wydawnictwo Liber Księgarnia, Warszawa 2004 r.,
8. Juszczyk, St.: *Człowiek w świecie elektronicznych mediów – szanse i zagrożenia*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2000.
9. Kożuch B., Kożuch A. (red), *Usługi publiczne. Organizacja i zarządzanie*, Wydawnictwo Instytut Spraw Publicznych UJ, Kraków 2011.
10. Krzysztofek K., Szczepański M.: *Zrozumieć rozwój. Od społeczeństw tradycyjnych do informacyjnych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2002.
11. Kucharska-Stasiak E., *Nieruchomość w gospodarce rynkowej*, Wydawnictwo Państwowego Instytut Wydawniczy, Warszawa 2006.
12. Layne K., Lee J., *Developing Fully Functional e-Government: A Four Stage Model*, [w:] „*Government Information Quarterly*”, vol. 18(2)/2001.
13. Sillamy N., *Słownik psychologii*, Wydawnictwo Książnica, Warszawa 1994.
14. Szczepaniec M., *Makroekonomia. Przewodnik*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1996.
15. Szymanek V. (red.), *Spółeczeństwo informacyjne w liczbach 2014*, Wydawnictwo Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji, Warszawa 2014.
16. Tyszką T., *Decyzje perspektyw psychologiczna i ekonomiczna*, Wydawnictwo SCHOLAR, Warszawa 2010.
17. Wańkowicz W. *Wskaźniki realizacji usług publicznych*, Wydawnictwo Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, Warszawa 2004.
18. Wojtas-Klima M., „*Gdy emocje już opadną*” – czyli co wpływa na podejmowanie decyzji, [w:] *Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej seria Organizacja i Zarządzanie*, nr 71/2014.

Dokumenty elektroniczne:

1. *Informacja o wynikach kontroli: Świadczenie usług publicznych w formie elektronicznej na przykładzie wybranych jednostek samorządu terytorialnego*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2016, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,10420,vp,12749.pdf>, (20.09.2016 r.).
2. *Kompetencje cyfrowe młodzieży w Polsce*, Raport Fundacji ORANGE, źródło: <https://fundacja.orange.pl/badania.html> (20.07.2016 r.).
3. *Raport PRNews.pl: Rynek kont osobistych - IV kw. 2015*, źródło: <http://prnews.pl/raporty/raport-prnewspl-rynek-kont-osobistych-iv-kw-2015-6552303.html> (28.08.2016 r.).
4. *Raport Wirtualmedia.pl*, źródło: <http://www.wirtualnimedia.pl/artukul/wiecej-transakcji-i-nowych-uzytownikow-allegro> (28.08.2016 r.).
5. *Statystyki ePUAP za 7 lutego 2016 r.*, źródło: https://www.google.pl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwiiioC9k4jPAhUF2ywKHcEfDY0QFggcMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.cca.gov.pl%2Fdl.php%3Ffile%3D20160208143230_statystyki_epuap_z_07_lutego_2016r.pdf&usg=AFQjCNHUQ8MvTrizUcSnQXR3Wajms5y3Fw&bvm=bv.132479545,d.bGg (28.08.2016 r.).
6. Thaler R.H., Mullainathan S., *Behavioral economics. The Concise Encyclopedia of Economics 2008*, [w:] Library of Economics and Liberty, <http://www.econlib.org/library/Enc/BehavioralEconomics.html>, (02.08.2016).
7. Przewodnik po merytorycznych kryteriach wyboru projektów dla działania 2.1 PO PC, źródło: <https://cppc.gov.pl/wp-content/uploads/zal.-9-Kryteria-merytoryczne-przewodnik.pdf> (20.06.2016 r.) lub Środa z funduszami dla instytucji publicznych na e-administrację i cyfryzację, źródło: https://www.google.pl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=4&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjnjvy2yJjOA hUjIJoKHVEKBkEQFggwMAM&url=http%3A%2F%2Fwww.powiat.klodzko.pl%2Fplik%2Fid%2C11143%2Cv%2Cartykul_7236.pdf&usg=AFQjCNFVYWP1n7bXxhEPkooE3rpxIIMggg&bvm=bv.128617741,d.bGg
8. <http://eregion.wzp.pl/obszary/uslugi-elektroniczne> (20.06.2016 r.).
9. <https://ipsec.pl/firmy/2009/europejskie-ramy-interoperacyjnosci-eif-20.html> (20.06.2016 r.).
10. *Raport I Kongresu Informatyki Polskiej*, Poznań 1994, za: http://www.kongres.org.pl/on-line/1-szy_Kongres/index.html 050415, (12.07.2013 r.).